VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Infrastruktury (nr 93)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 125)**

z dnia 8 czerwca 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 93)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 125)

8 czerwca 2017 r.

Komisje: Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, rozpatrzyły:

– Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Tomasz Żuchowski** podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa wraz ze współpracownikami, **Wojciech Sieradzon** naczelnik Wydziału w Departamencie Regionalnych Programów Operacyjnych Ministerstwa Rozwoju, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich do spraw legislacji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jolanta Osiak**, **Elżbieta Kessel**, **Dariusz Myrcha** – z sekretariatów komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Infrastruktury i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Porządek dzisiejszego posiedzenia przewiduje rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. Czy są uwagi do proponowanego porządku posiedzenia? Nie słyszę. Porządek posiedzenia Komisji uznaję za przyjęty.

Chciałbym serdecznie powitać pana Tomasza Żuchowskiego – podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, oraz pana Mieczysława Łuczaka – wiceprezesa Najwyżej Izby Kontroli wraz z zespołem. Witam pozostałych gości.

Przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Proszę o zabranie głosu pana wiceprezesa NIK w celu przedstawienia informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Pragnę omówić informację o wynikach kontroli pt. „System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym". Zacznę od cytatu: „Wyobraźnia stworzona przez rozum stwarza potwory, lecz skojarzona z nim staje się matką sztuki". To są słowa Francisca Jose de Goi.

Obowiązujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia skutecznych narzędzi racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym i nie daje też gwarancji harmonijnego rozwoju. Chciałbym przedstawić państwu wyniki pracy zespołu ekspertów powołanego 12 lutego 2016 r. przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli, pana Krzysztofa Kwiatkowskiego. Zespół ten, na podstawie analizy wyników ponad 40 kontroli przeprowadzonych w okresie od 2010 r. do 2016 r., których celem była ocena skuteczności obowiązujących przepisów w tym obszarze, podjął się, przy udziale naukowców i teoretyków prawa i przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz korporacji samorządowych, niełatwego zadania przeprowadzenia analizy stanu faktycznego

i próby diagnozy otaczającej nas przestrzeni publicznej. Wykorzystano w tych pracach informacje uzyskane w trakcie dwóch dyskusji panelowych zorganizowanych na Politechnice Łódzkiej – pt. „Bariery w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego" – oraz w siedzibie NIK w Warszawie – pt. „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią".

Wyniki naszych działań można podsumować krótko, w kilku punktach, ale należy bardzo zdecydowanie powiedzieć, że obowiązujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia skutecznych narzędzi racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym. Zarówno obowiązujące unormowania prawne, jak i praktyka stosowania tych przepisów nie chronią skutecznie przestrzeni przed chaosem i konsekwencjami nieodpowiedzialnych decyzji, często naruszających utrwalony tradycją charakter miast.

Spróbujmy odpowiedzieć sobie na pytania o przyczyny tego stanu rzeczy. Pomimo upływu kilkudziesięciu lat od zmiany ustrojowej nie udało się wypracować jednolitego systemu zarządzania przestrzenią, równoważącego interesy wszystkich jej użytkowników, od inwestorów po mieszkańców. Występuje też brak konsekwencji w realizacji założeń ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Tworzone są swoiste protezy w postaci możliwości lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnych, czyli decyzji o warunkach zabudowy, tzw. decyzje WZ, bez uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przyczynia się to do chaosu przestrzennego.

Prawo powinno służyć ładowi przestrzennemu i dawać możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią, a także być jasne, spójne i zrozumiałe. Problematyka zagospodarowania przestrzennego regulowana jest, poza wspomnianą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w co najmniej 70 aktach prawnych z różnych dziedzin, a także doraźne przez tzw. specustawy. Nikt z nas chyba nie ma wątpliwości, że nie służy to racjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią. Ponadto bardzo często obowiązujące rozwiązania prawne rozmijają się ze zmieniającą się rzeczywistością.

Już w 1935 r. w ustawie – Prawo budowlane znalazł się bardzo trafny przepis, chodzi o art. 337, który stanowił, że: „W miejscowościach, w których krajobraz zasługuje na ochronę, właściwa władza może odmówić pozwolenia na budowę, przebudowę lub zmianę budynku, o ile te roboty spowodowałyby zeszpecenie krajobrazu". Dorobku urbanistycznego Polski międzywojennej nie muszę nikomu rekomendować ani reklamować. Każdy z nas dobrze wie, że przed wojną Warszawa nie bez powodu nazywana była na świecie „Paryżem Wschodu". Natomiast dzisiaj brak jest skutecznych narzędzi do kształtowania przestrzeni. Brak jest także obligatoryjnego powiązania studium – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – z prognozowaniem nakładów infrastrukturalnych niezbędnych do realizacji jego ustaleń. Skutkuje to nadmiarem wyznaczonych terenów budowlanych w stosunku do potrzeb gminy.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, pomimo że zapewniają stabilność i przejrzystość polityki władz lokalnych co do sposobu zagospodarowania przestrzeni, a także bezpieczeństwo mieszkańców i inwestorów na terenach objętych planami, to jednocześnie generują koszty związane z groźbą wypłat potencjalnych odszkodowań w związku ze zmianą przeznaczenia terenów, co w efekcie powoduje, że gminy nie uchwalają miejscowych planów. Dlatego decyzje w postaci decyzji WZ stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią, pomimo że brak jest prawnego wymogu i zgodności z polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Bardzo różnorodne orzecznictwo i niejasności w interpretacji przepisów, a także brak potrzeby doprowadzenia do spójności z polityką przestrzenną gminy uchwaloną w studium oraz duża uznaniowość przy wydawaniu decyzji powodują, że jest to gorszy i nieprzewidywalny sposób ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Podczas naszych dwóch dyskusji panelowych ich uczestnicy akcentowali fakt, że w obecnie funkcjonującym systemie jest na pewno łatwiej i taniej gospodarować przestrzenią gminy bez planu. Pozwolę sobie zacytować jednego z uczestników dyskusji,

wójta gminy, który powiedział: „Mamy plan, to bardzo dobrze, ale gdy nie mamy planu, to jest jeszcze lepiej".

Skutki chaosu to góralskie chaty postawione w środku miast w centralnej Polsce, a na brzegu morza szpecące krajobraz budynki z tzw. wielkiej płyty. Wszyscy znamy dobrze takie krajobrazy i każdy z nas mógłby wymienić szereg przykładów złego urządzenia przestrzeni publicznej. Niezbędne jest przywrócenie roli urbanisty w procesie planowania, czyli specjalisty zajmującego się projektowaniem przestrzeni i odpowiedzialnego za wyznaczenie w zurbanizowanej przestrzeni poszczególnych obszarów: mieszkaniowych, komunikacyjnych, produkcyjnych i wypoczynkowych, w taki sposób, że zbada on i zaspokoi potrzeby wszystkich w tym zakresie. Jako ciekawostkę powiem, że do 2014 r. zawód urbanisty posiadał status zawodu zaufania publicznego. To coś oznaczało i wyznaczało pewne standardy.

Podsumowując, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązujący system planowania zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia skutecznych narzędzi racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym i nie daje gwarancji harmonijnego rozwoju. Polska przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców. Degradacja obszarów historycznych i przyrodniczych, a także pozostałych chronionych prawem, przez lata PRL-u i współczesnej bezmyślności, a także niska jakość i nieatrakcyjność wielu z tych obszarów stwarza ryzyko utraty szans na rozwój, lokalizację inwestycji, nowe miejsca pracy, napływ wykwalifikowanej kadry i kapitału.

W tym kontekście znaczenia nabiera sprawa opracowania Kodeksu urbanistyczno -budowlanego, którego zadaniem powinno być, według nas, kompleksowe przygotowanie przepisów dotyczących procesu inwestycyjnego i połączenie planu miejscowego z prawem budowlanym. Kodeks ma łączyć trzy dziedziny: planowanie, realizację i późniejsze utrzymanie. Powinien być spójny, zwarty i zrozumiały, czyli napisany językiem niezachwaszczonym zawodowym slangiem. Sprawą najważniejszą jest, żeby kodeks ten służył racjonalnemu gospodarowaniu przestrzennemu. Pozwolę sobie zacytować w tym miejscu maksymę: „Każde usprawnienie jest zmianą, ale nie każda zmiana jest usprawnieniem".

Mamy nadzieję, że nasza diagnoza istniejącego stanu rzeczy, z uwagi na wnioski sformułowane *de lege ferenda,* będzie istotnym wkładem w tworzenie systemu racjonalnego gospodarowania przestrzennego jako dobrem publicznym, zarówno dziś, jak i w przyszłości.

W celu zaprezentowania Komisji całościowych wyników naszych kontroli prosiłbym o umożliwienie oddania głosu dyrektorowi Departamentu Infrastruktury NIK, panu Tomaszowi Emiljanowi. Towarzyszą mu jego współpracownice: Mirosława Wnuk i Katarzyna Pachnowska.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę dyrektora Tomasza Emiliana o zabranie głosu.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury NIK Tomasz Emiljan:

Jak już wspomniał wiceprezes Mieczysław Łuczak, zespół, powołany przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli, pana Krzysztofa Kwiatkowskiego, rozpoczął prace od analizy wyników ponad 40 kontroli, w tym 24 planowych i 23 doraźnych, przeprowadzonych przez NIK w latach 2010-2016, służących ocenie różnych etapów planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach, w tym przeznaczania terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Kontrolami objęto ponad 360 urzędów gmin, ok. 50 starostw, urzędy marszałkowskie oraz 100 innych podmiotów. Zdaniem NIK ponad dziesięcioletni okres funkcjonowania systemu planowania przestrzennego daje podstawy do dokonania oceny skutków obowiązujących regulacji prawnych dla przestrzeni jako dobra publicznego.

Problematyka planowania przestrzennego jest obecnie regulowana, poza wspomnianą już ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w co najmniej 70 aktach prawnych, uwzględniając ustawy z różnych dziedzin, a także przygotowywane doraźnie specustawy regulujące procesy inwestycyjne w kolejnych sektorach. Ponadto bardzo często obowiązujące rozwiązania prawne rozmijają się ze zmieniającą się rzeczywistością, co nie służy racjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią

Dlatego jako cel przyjęliśmy przeprowadzenie analizy i uzyskanie odpowiedzi na pytanie – czy funkcjonujący w Polsce system zagospodarowania przestrzennego zapewnia gminom narzędzia do racjonalnego gospodarowania przestrzenią, w tym:

– Czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pełni w gminach funkcję narzędzia kształtowania polityki przestrzennej?

– Czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i równoważonego rozwoju gminy?

– Czy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu gwarantują zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju gminy?

Ocena funkcjonującego systemu dokonana poprzez pryzmat skuteczności narzędzi służących do planowania i gospodarowania przestrzenią w gminach wskazuje, iż system nie gwarantuje racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

Podstawowe skutki wadliwie zarządzanej przestrzeni to:

– niekontrolowana urbanizacja, tj. rozlewanie się zabudowy na obrzeża miast, co wywołuje różnego rodzaju problemy społeczne, środowiskowe i ekonomiczne. Powstało nawet nowe pojęcie definiujące obecny sposób zabudowy: ,,zabudowa łanowa”, odzwierciedlająca układ użytków rolnych, która nie tworzy zwartej i zorganizowanej przestrzeni miejskiej;

– lokowanie inwestycji, w tym mieszkaniowych, na obszarach zagrożonych powodzią, bez zagwarantowania bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na tych terenach;

– brak pełnej ochrony zabytków oraz obszarów o szczególnych wartościach przyrodniczych;

– dewastacja ładu przestrzennego, co jest zjawiskiem trwałym i niejednokrotnie nieodwracalnym, a konsekwencje błędnych decyzji ponosić będą przyszłe pokolenia;

– niska ocena polskich miast pod względem atrakcyjności dla inwestorów i wykwalifikowanych kadr decydujących o współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym.

Warto do tej listy dodać również, ostatnio tak bardzo aktualny, problem smogu, do powstawania którego przyczynia się również brak racjonalnego gospodarowania przestrzenią, polegający na zabudowywaniu tzw. korytarzy napowietrzających miast, przez co ograniczana jest cyrkulacja powierza zwłaszcza w ich centrach, co powoduje intensyfikację zanieczyszczeń.

Podstawowym dokumentem kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednak w związku z tym, że jest wiążące jedynie przy ustalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a pokrycie planami miejscowymi kształtuje się na poziomie ok. 30%, w praktyce studium traci swoją funkcję w systemie. Ponadto na terenach, gdzie nie ma MPZP, wydawane są decyzje o warunkach zabudowy, które nie muszą być zgodne z ustaleniami studium, co zazwyczaj skutkuje powstawaniem chaosu przestrzennego.

Dodatkowym mankamentem studiów jako dokumentów określających politykę przestrzenną gmin, stwierdzonym w trakcie naszych kontroli, jest brak ich aktualizacji, ale również bardzo często brak obligatoryjnych ustaleń. W praktyce czyni je to dokumentami nieprzydatnymi dla podejmowania konkretnych decyzji służących realizacji polityki przestrzennej w gminie.

Kontrole ujawniły również przypadki, w których władze gmin, ulegając presji inwestorów, zmieniały studium tylko w sposób fragmentaryczny, pomimo iż cały dokument był nieaktualny, wprowadzając tylko te zmiany, które były korzystne dla zainteresowanych inwestorów, ponoszących koszty tej aktualizacji dokumentu.

MPZP, pomimo że jest jedynym wiążącym aktem prawa miejscowego, definiującym sposób zagospodarowania przestrzennego gminy oraz pełniącym funkcję prawnego narzędzia wdrażania polityki przestrzennej, ma niewielki wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Niewystarczające jest również tempo wzrostu powierzchni gmin obejmowanych miejscowymi planami, szczególnie na obszarach aglomeracji miejskich. Ponadto plany dotyczą coraz mniejszych powierzchni, co powoduje, że uchwalane są tzw. plany wyspowe, dla indywidualnych inwestycji, co wypacza ideę planu.

Niskie pokrycie powierzchni kraju MPZP to, już jak zostało powiedziane, niska skuteczność gminnej polityki gospodarowania przestrzenią zawartej w studium. Powoduje to brak trwałych reguł gospodarowania przestrzenią.

Brak MPZP oraz brak ich aktualizacji oznacza zgodę gmin na nieplanowe – realizowane według potrzeb inwestora, nie gminy – lokalizowanie inwestycji. To również zgoda na ryzyko niewłaściwego lokalizowania inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach, w tym:

– na obszarach o szczególnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych;
– na obszarze pasa nadbrzeżnego;
– w strefach objętych nadzorem konserwatorskim;
– w strefach wymagających ochrony przed hałasem;
– na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi.

Kolejnym zdefiniowanym problemem jest brak środków w budżetach gmin na długie i kosztowne prace nad przygotowaniem MPZP oraz ich aktualizację, jak również sporządzanie dokumentów planistycznych „na zamówienie" podmiotów je finansujących, zainteresowanych dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem. Spotkaliśmy się z tym wielokrotnie, np. w trakcie kontroli dotyczących lokalizacji farm wiatrowych.

Podczas paneli dyskusyjnych szczególnie mocno był akcentowany problem finansowych konsekwencji uchwalenia planów dotyczący groźby wypłaty potencjalnych, często wielomilionowych odszkodowań, w związku ze zmianą dotychczasowego przeznaczenia terenu.

Powszechne staje się uzyskiwanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bez zamiaru prowadzenia inwestycji, wyłącznie w oczekiwaniu na uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku zmiany dotychczasowego przeznaczenia terenu właściciele natychmiast występują o odszkodowania z tego tytułu, których wypłacanie znacząco nadwyręża budżety miast i gmin.

Podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią na przeważającym obszarze kraju stały się decyzje administracyjne, pomimo że brak jest prawnego wymogu zachowania ich zgodności z polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu miały w swoim pierwotnym założeniu stanowić rozwiązanie przejściowe, w sytuacji kiedy gmina nie uchwaliła jeszcze planów. W praktyce zdecydowana większość inwestycji prowadzona jest obecnie na podstawie tych decyzji, często bez powiązania z uwarunkowaniami i kierunkami zagospodarowania przestrzennego gminy.

Istotnym negatywnym elementem zagospodarowania terenu na podstawie decyzji administracyjnych jest słabość wymaganych ustawą o planowaniu uzgodnień mających chronić przed zabudową np. na obszarze narażonym na hałas, na terenach zalewowych lub cennych przyrodniczo. Prowadzi to często do bezpowrotnej utraty wartości krajobrazowych i przyrodniczych wielu terenów oraz stwarza niebezpieczeństwo prowadzenia inwestycji na terenach objętych zakazem zabudowy, a w szczególności:

– możliwość realizacji inwestycji niezgodnie z ustaleniami studium;
– brak udziału lokalnej społeczności w ustalaniu zasad ładu przestrzennego i sposobów gospodarowania i korzystania z przestrzeni;
– dezintegrację przestrzeni oraz niekontrolowany proces ekspansji miast na tereny niezabudowane, co zwiększa koszty budowy infrastruktury.

Podstawowym kryterium wydania decyzji jest prawidłowo złożony wniosek oraz zachowanie zasady „dobrego sąsiedztwa", przy czym zasada ta nie została sformułowana precyzyjnie, pozostawiając dość dużą dozę dowolności przy jej interpretacji. Stan ten nie zapewnia ładu przestrzennego i nie służy racjonalnemu wykorzystaniu przestrzeni.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest podjęcie bezzwłocznych działań mających na celu zmianę systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, w ramach którego możliwe byłoby wypracowanie kompromisu pomiędzy:

– interesem społeczności lokalnej zapewniającym wysoką jakość życia, dostęp do oświaty, kultury, usług, transportu itp.;
– interesami inwestorów gwarantującymi gminie rozwój, dochody podatkowe oraz potencjalne miejsca pracy;

– wymogami niezbędnymi dla zachowania wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych.

Niezbędny jest system, w którym:

– studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określające kluczowe uwarunkowania w procesie kształtowania ładu przestrzennego, będzie wiążące przy ustalaniu lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnych;

– miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego odgrywać będą główną rolę w procesie kształtowania ładu przestrzennego. Ich opracowanie powinno być obligatoryjne co najmniej dla terenów objętych ochroną przyrody, krajobrazu i zabytków oraz przeznaczonych na realizację zadań gmin, w tym przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego, dla obszarów przestrzeni publicznej oraz dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi;

– decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mogą być sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a okres ich obowiązywania powinien być ograniczony.

Ponadto należy wprowadzić:

– czytelne zasady udziału podmiotów prywatnych w finansowaniu kosztów dokumentacji planistycznej;

– doprowadzić do aktualizacji i spójności wszystkich dokumentów planistycznych określających kierunki rozwoju gminy, tworząc mechanizm wsparcia dla gmin;

– wdrożyć metody skutecznego informowania lokalnych społeczności, zapewniające zwiększenie udziału interesariuszy w procesie planowania przestrzennego.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

To wszystko z naszej strony, jesteśmy do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Czy obecny na naszym posiedzeniu podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa pan Tomasz Żuchowski chce zabrać głos w sprawie przygotowanego przez NIK dokumentu?

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Tomasz Żuchowski:

Byłem 18 kwietnia br. w siedzibie NIK na oficjalnej prezentacji informacji. Mieliśmy wtedy okazję podzielić się z przedstawicielami NIK spostrzeżeniami resortu infrastruktury na temat wniosków zawartych w dokumencie oraz zaproponowanych w rekomendacjach zmian systemowych, które pozwoliłyby zniwelować dostrzeżone patologie.

Zanim przejdę do kwestii Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który całościowo obejmie omawiane zagadnienia, pragnę wskazać, że temat jest interdyscyplinarny i dlatego trudno mówić o zaaplikowaniu tylko jednorazowo lekarstwa na uzdrowienie całej sytuacji. Po pierwsze, proszę zauważyć, że narzekamy, iż pokrycie powierzchni kraju planami miejscowymi kształtuje się zaledwie na poziomie ok. 29,7%. Trzeba jednak zauważyć, że w województwie dolnośląskim pokrycie to wynosi 70%, podczas gdy w województwie podkarpackim jedynie ok. 10%. Po drugie, pragnę wskazać, że same plany miejscowe nie rozwiązują problemów i można powiedzieć, że nie są antidotum na całe zło. Podam przykład. Na konferencji planistycznej we Wrocławiu mówiono mi, że posiadanie planów często nic nie daje, gdyż są one nie do zrealizowania, ponieważ są w nich tzw. puste zapisy. Teraz z chęcią zostałyby odrzucone, ponieważ, jak twierdzili moi rozmówcy, były sporządzane „pod publikę", żeby ludzie mogli budować wszędzie i wszystko.

Po trzecie, na moim biurku są dwa pisma do wojewodów: dolnośląskiego i mazowieckiego, a zaraz będą kolejne, dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o to, że wpłynęły do nas wnioski o odstępstwo od warunków technicznych dotyczących budowy na terenie zalewowym szamb, czego jak wiadomo, nie wolno robić. Są jednak uchwalone plany miejscowe, które obejmują obszary szczególnego zagrożenia powodzią, dopuszczające możliwość zabudowy wielorodzinnej na tych terenach, które już dzisiaj są realizowane przez deweloperów i inwestorów indywidualnych. Kolejna taka sprawa dotyczy osiedla Wilanów w powiecie krakowskim, gdzie plany pozwalają na realizację zabudowy mieszkaniowej na terenie walów przeciwpowodziowych.

W tej sytuacji będę kierował do wojewodów wnioski o uchylenie planów miejscowych w części lub w całości. Proszę zwrócić uwagę, że mamy plany, które dają możliwość zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią. W tej sytuacji kierowane są wnioski do ministerstwa o wyrażenie zgody na odstępstwo i pozwolenie w tych przypadkach na budowę szamb, gdyż po wydaniu takich decyzji można kontynuować inwestycję. Jednak jeżeli powódź zatopi ludzi, którzy będą tam mieszkać, to zwrócą się oni do władzy miejscowej i rządu o odszkodowania, mówiąc, że przecież otrzymali pozwolenia na budowę.

Jak widać, nie wyciąga się żadnych wniosków z tego rodzaju historii i w majestacie prawa uchwala się plany, które stanowią zagrożenie dla przyszłych pokoleń. Jeden z tych planów jest z 2003 r. Pokazuje to, że samo uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie będzie mądre i rozsądne i jednocześnie nie zostaną wprowadzone pewne bezpieczniki, także kontrolne po stronie wojewodów, nic nie da i będziemy mieli do czynienia z opisanymi sytuacjami. Dzisiaj tylko i wyłącznie pewna wrażliwość ludzka może spowodować, że zostanie zatrzymany ten mechanizm. Moi współpracownicy proponują często w opisywanych przypadkach skierowanie do wojewody tylko odmowy, ale jestem zdania, że należy kierować do wojewodów wnioski o uchylenie planów miejscowych, tak żeby te sprawy nie ciągnęły się dalej. Zwróciłem uwagę na jeden, szczególnie problematyczny aspekt tej sprawy, który zauważamy w jednostkach uchwalających tego rodzaju plany.

Chciałbym z całą mocą stwierdzić, że zgadzam się ze spostrzeżeniami zawartymi w omawianym dokumencie NIK. Pozostaje kwestia naszej odpowiedzialności, żeby się z tym tematem zmierzyć w sposób systemowy. Raz na zawsze musimy wyrugować z systemu to, co obecnie w nim nie funkcjonuje.

Kolejna sprawa, na którą chciałbym zwrócić uwagę, dotyczy wydawania decyzji WZ. Została ona uwzględniona w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Te dokumenty urzędowe wyjdą z obiegu i będzie przyjęte *vacatio legis* dla tych, które zostały już wydane. Chciałbym dopowiedzieć, że za chwilę będzie procedowana w Sejmie ustawa – Prawo wodne, której art. 88 ust. 2 stanowi obecnie, że uzyskanie WZ na obszarach zagrożonych powodzią jest możliwe, jeżeli dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej wyda tego rodzaju zwolnienie. Myślę, że taką możliwość trzeba zlikwidować, gdyż inaczej będziemy mieli do czynienia z quasi-systemem. Teraz każdy, kto ma w posiadaniu obszary zagrożone powodzią, idzie do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, gdzie otrzymuje zwolnienie i, mówiąc kolokwialnie, może zacząć stawiać chałupy. Dzisiaj możemy w ten sposób obchodzić obowiązujące prawo i służyć to może także, jak wspomniał dyrektor Tomasz Emiljan, dokonywaniu różnego rodzaju spekulacji obejmujących odszkodowania z tytułu budowy dróg, linii kolejowych czy też obiektów przeciwpowodziowych.

Przykładowo: jest wytyczony trasa przebiegu nowej drogi i po automatycznym wydaniu decyzji WZ podbija się wartość gruntu rolnego z kilku złotych do 20-30 zł, pomimo tego że nie jest on zaznaczony w ewidencji gruntów i budynków jako teren pod zabudowę. W tej sytuacji musi za to zapłacić budżet państwa, wypłacając podmiotom odpowiednie zadośćuczynienie. Sporo było interpelacji poselskich w tego rodzaju sprawach, a jedna z nich dotyczyła bezpośrednio omawianej informacji NIK.

Chciałbym też wskazać, że w listopadzie 2015 r., kiedy obejmowałem stanowisko podsekretarza stanu w MIiB, resort wystąpił do wszystkich gmin i samorządów z zapytaniem, czy mają problemy w tym obszarze i co należałoby zmienić. Otrzymaliśmy 2750 uwag. Część gmin odpowiedziała, że wszystko jest w porządku, a kilkadziesiąt w ogóle nie odpowiedziała na nasze pytania. Biorąc jednak pod uwagę charakter tych uwag, myślę, że są one cenne. Dlatego wykorzystaliśmy je, przystępując do prac nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Chodzi o to, żeby rozwiązania dotyczące gospodarowania przestrzenią i często niedostrzegane z punktu widzenie możliwości rozwoju naszego kraju – jak wiemy, wszystko od planistyki się zaczyna, czy mamy do czynienia z inwestycjami dużymi, czy też małymi, indywidualnymi, realizowanymi przez poszczególnych obywateli, a także tymi największymi, takimi jak np. magistrala kolejowa czy centralny port lotniczy – bazowały na konkretach, a nie na wirtualizacji myśli naukowej.

Mam nadzieję, że przygotowywane przepisy Kodeksu, z wykorzystaniem pełnej listy postulatów NIK w odniesieniu do poszczególnych przepisów, znajdą poparcie w tej kadencji Sejmu i uda się je w zaproponowanej lub zmienionej formule uchwalić. Liczę na przychylność przewodniczących obu sejmowych komisji, która pozwoliłaby jeszcze przed okresem wakacyjnym przeznaczyć jedno z posiedzeń na propozycje zawarte w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego i przedstawienie jego zawartości. Kończymy prace merytoryczne nad ostateczną wersją projektu Kodeksu po uwzględnieniu w niej wszystkich uwag. Pracujemy także nad przepisami przejściowymi obejmującymi ponad 150 ustaw.

Trzeba pamiętać, że Kodeks stanowić ma niejako pomost pomiędzy dwoma brzegami rzeki. Zależy nam też na pokazaniu jego logiki. Już na początku lipca będziemy merytorycznie gotowi do zaprezentowania projektu i tego, jak odnosi się on do poszczególnych zagadnień i rozwiązuje rzeczywiste problemy ludzi, takie jak np. budowa uciążliwej środowiskowo i społecznie fermy lub zakładu produkcyjnego. Chodzi także o to, w jaki sposób Kodeks odpowiada całościowo na wyzwania związane z inwestycjami, a także na kwestię specustaw – w taki sposób, żeby miało to wspólny mianownik.

Mam nadzieję, że w trakcie dyskusji uda się pokazać na konkretnych przepisach, jakie zmiany obejmą gospodarkę przestrzenną i czemu będą służyły. Ponadto pragnę zapewnić, że na bieżąco będziemy reagowali na wszelkie dostrzeżone niedoskonałości systemu. Do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast resort wysłał już pisma w sprawie kwalifikowania zabudowy. Dzisiaj są rozsyłane pisma dotyczące obszarów zagrożonych powodzią. Przygotowujemy też trzecie pismo w sprawie rewitalizacji. Jeżeli przewodniczący wyrażą zgodę, pisma te zostaną przekazane im do wiadomości. Posłuży to dyskusji na temat możliwości uzdrawiania obowiązującego stanu prawnego. Musimy mieć jednak świadomość, że od razu, w trybie ekspresowym, nie jesteśmy w stanie przenieść się do nowej rzeczywistości.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Byłem wraz z przewodniczącym Komisji Infrastruktury posłem Bogdanem Rzońcą na wstępnej dyskusji nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego i uzgodniliśmy tryb dalszych prac. Dlatego proszę sekretariaty komisji, aby zaplanowały na początku lipca wspólne posiedzenie na ten temat. Na pewno jesteśmy zainteresowani pracą nad tym projektem.

Chciałbym, zanim otworzę dyskusję, nawiązać do kwestii, o których wspomniał wiceminister. Posłowie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej byli na wyjazdowym posiedzeniu w Tomaszowie Mazowieckim, gdzie odbyła się dyskusja dotycząca tych zagadnień. Uzgodniliśmy, że tematy urbanistyczno-budowlane zostaną włączone do planu pracy na II półrocze.

Otwieram dyskusję. Do zabrania głosu zgłosił się wiceprzewodniczący Grzegorz Wojciechowski.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Chciałbym zwrócić uwagę na dwie kwestie, z których pierwsza dotyczy kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. NIK przeprowadziła 24 kontrole planowe oraz 23 kontrole doraźne, związane z analizą gospodarowania przestrzenią gminy. Wydaje się, że kontroli doraźnych powinno być zdecydowanie mniej. Czy liczba ich wynika z występujących problemów, czy jest jakaś inna tego przyczyna?

Druga sprawa dotyczy ostatniego problemu, o którym mówił wiceminister. Jest to jeden z częstszych tematów interwencji w biurach poselskich. Do tej pory przemysłowe fermy były traktowane tak jak zagrody. Na jednym z poprzednich posiedzeń Komisji wskazywaliśmy, że zagroda powinna występować w gospodarstwach rodzinnych, tj. o powierzchni do 300 ha., gdzie po przemnożeniu przez obsadę można wyliczyć liczbę dużych sztuk zwierząt hodowlanych. Czy w nowych przepisach zostało to w ten sposób uregulowane? Postulują to rolnicy mający gospodarstwa rodzinne. Czy ta sprawa jest także przedmiotem działań doraźnych?

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Chciałbym podziękować NIK za informację, a zwłaszcza za jej tytuł: „Gospodarowanie przestrzenią gminy jako dobrem publicznym". Przecież przestrzeń jest szczególnie ważnym dobrem publicznym i to sformułowanie musi trafić do świadomości wszystkich obywateli. Sprawa dotyczy jednego z ważniejszych problemów rozwoju kraju, być może w istocie dla nas najważniejszego. Przecież obszar zmarnowanej u nas przestrzeni przekracza ludzkie wyobrażenie. Oznacza to, że jakość życia nigdy nie osiągnie zadowalającego poziomu, a ponadto będziemy ponosić gigantyczne koszty. Wyliczyłem, że wydłużenie o 100 m obszaru zabudowy wzdłuż drogi powiatowej o natężeniu ruchu wynoszącym 4 tys. pojazdów na dobę w ciągu 50 lat spowoduje znaczne wydłużenie czasu przejazdu, ze względu na obniżenie prędkości jazdy z 90 do 50 km na godzinę. Straty z tego tytułu sięgną 300 tys. zł, a więc w przybliżeniu będzie to wartość domu zbudowanego przy tej drodze, który wydłużył obszar zabudowy.

Przejdę teraz do diagnoz i recept zawartych w dokumencie NIK. Powiem brutalnie, że przedstawione diagnozy nie wnoszą nic nowego. Takie diagnozy zawarte są w świetnym dokumencie rządowym, jakim jest „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030", który został przyjęty w 2011 r. Opisane są w nim wszystkie dostrzeżone bolączki. Są także inne tego typu analizy, m.in. „Przestrzeń życia Polaków" – dokument sporządzony w 2014 r. pod auspicjami prezydenta Bronisława Komorowskiego.

Największą bolączką jest jednak to, że nasz system prawny doprowadził w sposób absolutny do prymatu interesu prywatnego nad publicznym. W praktyce każdy może robić, co chce. Ostatnim przykładem tego jest nowelizacja ustawy o ochronie przyrody, w której zapisano, że jak ktoś posadził drzewo na własnym terenie, to może je teraz wyciąć. To jest właśnie jaskrawy przykład prymatu interesu prywatnego nad publicznym.

W urbanistyce mamy także do czynienia z przechwytywaniem korzyści indywidualnych kosztem interesu publicznego. Polega to na tym, że jeżeli w dokumencie zmienimy kolor żółty (grunt rolny), na brązowy (teren zabudowany), to całą rentę urbanistyczną przechwytuje właściciel gruntu. Nagle wartość jego ziemi wzrasta dziesięciokrotnie. Władza publiczna będzie miała z tego powodu same kłopoty, bo jak wyznaczy na tym terenie drogi, to będzie musiała natychmiast za ich lokalizację zapłacić, a w przypadku konieczności wykonania zbrojeń każdy dom postawiony na takim terenie będzie kosztował o 100 tys. zł więcej. W tej sytuacji biedni będą musieli długo czekać na wybudowanie drogi, gdyż środki zostaną wydane na tych, którzy zostali osiedleni na terenach o zwielokrotnionej wartości gruntu.

Pytanie jest takie – czy stać nas na rozwiązanie ustawowe tego problemu polegające na tym, że poprzez opodatkowanie obywatele oddadzą nieskonsumowane prawo zabudowy? Wyliczono, że wyznaczone w Polsce w planach tereny pod zabudowę pozwalają osiedlić od 70 do 90 milionów ludzi. Mówimy tylko o 29% powierzchni kraju, podczas gdy liczba ludności Polski do 2050 r. zmniejszy się o 4-6 milionów osób. Proszę zwrócić uwagę, że nie mówimy o studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gdyż gdyby wziąć pod uwagę tereny zamalowane w nich na brązowo, to w Polsce można by osiedlić od 200 do 300 milionów osób. Pokazuje to całkowitą i jednoznaczną klęskę planowania przestrzennego w Polsce.

Jeżeli chodzi o Kodeks urbanistyczno-budowlany, to sądzę, że w sprawie jego przyjęcia powinno dojść do konsensusu politycznego. Czekamy na ten kodeks jak na zbawienie. To jednak będzie za mało, bo nowe prawo pozwoli jedynie zatrzymać pewne procesy, ale nie stworzy możliwości wycofania się z popełnionych błędów. Będą nadal rodziły się pytania, co w tych sprawach należy robić.

Mówiłem już o nieskonsumowanym prawie zabudowy, bo wydaje się, iż może być to jeden z największych obszarów wzrostu potencjału dochodowego samorządów. Progresywny podatek od nieskonsumowanego prawa zabudowy doprowadzi do sytuacji, że ludzie sami będą zrzekali się prawa do zabudowy. Powinniśmy podatkiem obłożyć te osoby, które pobudowały się w szczerym polu. Możemy po zdefiniowaniu obszaru zabudowy w danej miejscowości wydać zgodę na budowę na własnym terenie, poza tym obszarem, ale w takim przypadku trzeba będzie zapłacić dziesięciokrotność podatku od nieruchomości. Trzeba szukać w całym systemie takich rozwiązań, które spowodują, że racjo-

nalny działaniem stanie się oszczędzanie przestrzeni, a nie jej marnowanie w niebywały sposób. Przecież nie dość, że mamy tzw. urbanizację łanową, co można uznać za ewenement w skali globu, gdyż pierwsi to wymyśliliśmy, to mamy jeszcze do czynienia z tzw. zabudową pasożytniczą, czyli możliwością budowania w krajobrazie otwartym i przechwytywania w ten sposób stu procent korzyści, przerzucając koszty takiego działania na całe społeczeństwo. Musimy coś zrobić z tym fenomenem.

Byłem tydzień temu pod Krakowem na konferencji poświęconej rewitalizacji i muszę stwierdzić, że tam się już nie daje żyć, a ludzie nadal się budują. Wygląda na to, że będą musieli wyruszać do pracy już o godzinie 4 rano, bo o 5 będzie za późno. To się niedługo wszystko zakleszczy i trzeba będzie ponosić ogromne koszty rozbrajania tych barier rozwojowych. Koszty takiej polityki przewyższają często zyski gmin z pozyskania nowych mieszkańców.

Poseł Wojciech Buczak (PiS):

Chciałbym bardzo podziękować za raport NIK, a także przedstawicielowi resortu infrastruktury za jego wystąpienie. Zgadzam się też z wnioskami przedmówcy, z wyjątkiem kwestii dotyczących wycinki drzew. Pozostaje pytanie – co teraz należy zrobić? Przecież czasu nie cofniemy ani tego, co się już wydarzyło. Dlatego jestem wdzięczny za to, że jesteśmy bardzo bliscy podjęcia się prac nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

Jestem przekonany, że Sejm w tej kadencji uchwali ten kodeks. Kluczową sprawą jest obecnie znalezienie rozwiązań, które będą w jakiś sposób motywować władze lokalne, jednostki samorządu terytorialnego, ale też właścicieli prywatnych do podejmowani decyzji, które są zgodne z naszymi oczekiwaniami dotyczącymi zachowania ładu przestrzennego i tego, żebyśmy bezpowrotnie go nie naruszyli. Sądzę, że najlepsze będą rozwiązania pozytywne, zachęcające do pożądanych zachowań, a nie system oparty na przymusie i karach.

Jeden z posłów podał, że są województwa, gdzie pokrycie powierzchni planami miejscowymi jest na poziomie 70%, a tymczasem u mnie, w województwie podkarpackim, wynosi ono zaledwie 10%. Warto jednak, na podstawie danych zebranych przez NIK, dowiedzieć się, czy w tych pierwszych województwach, gdzie są sporządzone plany, ład przestrzenny został zachowany. Czy nie jest tak, że pomimo istnienia planów dzieją się na tych terenach, jak mieliśmy okazję usłyszeć, rzeczy skandaliczne i dokonywana jest na wieki degradacja przestrzeni. W moim Rzeszowie ostatnio zgłaszane są kuriozalne pomysły, aby zabudowywać wieżowcami przepiękne tereny, które powinny być chronione. Zabudowane zostały już wysokimi domami i parkingami znakomite tereny rekreacyjne wzdłuż Wisłoka. Ma to także wpływ na bezpieczeństwo, ponieważ są to obszary zagrożone powodzią. W efekcie bardzo cenne tereny zalewamy betonem. Dlatego chciałbym dowiedzieć się, jak wygląda porównanie stanu rzeczywistego z planami.

Pragnę też usłyszeć, czy można już dzisiaj powiedzieć, jakie narzędzia są proponowane w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym. Chodzi o to, żeby doprowadzić do tego, żeby decyzje o warunkach zabudowy, a także proces przygotowywania planów miejscowych służyły ochronie przestrzeni.

Poseł Maria Zuba (PiS):

Mówimy o tym, jak zmienić prawo i jak je dostosować do potrzeb ochrony przestrzeni. Jednak tak naprawdę ostateczne decyzje w tym obszarze należą do samorządów oraz osób opracowujących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mających ogromny wpływ na radnych i podpowiadających im, a także sugerujących pewne konkretne rozwiązania. Z drugiej strony, radni mają bardzo małą wiedzę na temat ładu przestrzennego i co oznacza właściwe zagospodarowanie terenów. W swoim życiu spotkałam się z bardzo trudnymi sytuacjami, kiedy musiałam swoim znajomym odmówić zgody na to, żeby obszar zalewowy został zamieniony na teren budowlany. Od tej pory ci ludzie są moimi wrogami i nie mówią mi „dzień dobry". Myślę, że istnieje tutaj potrzeba lepszej edukacji.

Powinny być także przestrzegane standardy wykonywania zawodu. Kiedy wycena jest źle wykonana przez rzeczoznawcę, to wtedy nakładana jest na niego kara w postaci

pozbawienia na pewien czas prawa do wykonywania zawodu. Nie wiem, czy nie powinniśmy rozważyć, dlaczego mówimy tylko o tworzeniu prawa, a nie zajmujemy się jego realizacją i kwestią przestrzegania. Przecież obowiązujące przepisy nie są wcale najgorsze. Można być uczciwym i rzetelnie ich przestrzegać. Warto jednak, żeby osoby, które o tym decydują, zwłaszcza radni, dysponowali odpowiednią wiedzą. Przecież radni są szkoleni w zakresie gospodarki finansowej, a czasami także w innych obszarach, np. w kwestii przepisów o pomocy społecznej, ale nikt im nie przekazuje im wiedzy na temat gospodarowania przestrzeni. Przecież wiedza z tego zakresu ma większą wartość od zagadnień związanych z finansami, nawet od rocznego budżetu gminy.

Zdarza się często, że ludzie budują w trudnym terenie, gdzieś daleko pod lasem lub na skałach, ale potem obowiązek wybudowania infrastruktury do tych domów spada na samorząd. Płacić trzeba za te inwestycje z podatków wszystkich mieszkańców. Ogromną rolę w tych procesach powinni odgrywać architekci, ale ten zawód jest, można powiedzieć, coraz bardziej spychany na bok. Proszę zauważyć, że wydzielanie granic zabudowy w małych gminach stało się przeszłością. Nikt już tego nie stosuje i nie przestrzega. Czasami, przy okazji budowy chodnika, przesunie się jakieś wystające za bardzo ogrodzenie i w ten sposób trochę uporządkuje się zabudowę. Powinnyśmy szkolić pod tym kątem. Po pierwsze, na studiach. Po drugie, trzeba także nałożyć obowiązek szkolenia radnych. Po trzecie, należy przestrzegać obowiązującego prawa, także miejscowego, które zostało przyjęte. Dla zagospodarowania przestrzennego jest ono czasami dobre, ale niestety nie jest realizowane. Ostatecznie w gminie tworzone są wyspy zabudowy, których nikt nie jest w stanie połączyć w całość, gdyż graniczyłoby to z cudem.

Poseł Stanisław Żmijan (PO):

Także brałem udział w pierwszej prezentacji przedłożonej informacji NIK. Już wtedy wyraziłem swoje zadowolenie z przygotowania tego dokumentu. Pragnę szczególnie podkreślić, że jest to wyjątkowo dobry materiał, który posłuży do dalszych prac. Może dla naszego grona nie jest on szczególnie odkrywczy, nie zawiera niczego nowego i opisuje stare, dobrze nam znane sprawy, ale w mojej ocenie analizuje w sposób komplementarny problemy związane z zagospodarowaniem przestrzennym i to w wielu aspektach.

W pierwszej kolejności jest to kwestia ładu przestrzennego, a raczej nieładu przestrzennego, który nam towarzyszy w całym kraju, a więc i w gminach. Niesie to za sobą wiele poważnych konsekwencji, ale osobiście jestem jednak przywiązany do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie pragnę podkreślić szkodliwość instytucji sporządzania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Tak zwane decyzje WZ są wydawane często przez, powodowane dobrymi intencjami, osoby zarządzające terenami w gminach. Ostatecznie decyzje te szkodzą, gdyż zniekształcają dobro wspólne, jakim jest, jak to było wielokrotnie dzisiaj podkreślane, przestrzeń publiczna.

Nie ma wątpliwości, że z jednej strony chcemy by nasze tzw. małe ojczyzny się rozwijały i pragniemy, żeby lokowane były tam inwestycje i podnoszony był poziom życia mieszkańców, a z drugiej strony nie bardzo potrafimy to robić, zachowując ład przestrzenny, nie szkodząc środowisku i dbając o zrównoważony rozwój. Musimy pamiętać, że rozwijając się, inwestując i zaspokajając potrzeby obywateli, nie możemy dewastować środowiska przez pozostawienie go w gorszym stanie, niż zastaliśmy. Trzeba także brać pod uwagę koszty infrastruktury towarzyszącej inwestycjom, zarówno tym małym, takim jak budowa domku, jak i tym większym, w tym publicznym. Mamy w tym zakresie wiele bardzo niepokojących raportów, które pokazują, że jesteśmy krajem o największym koszcie jednostkowym budowy infrastruktury służącej budownictwu mieszkaniowemu.

Jeszcze raz powtórzę, że zaprezentowany dzisiaj dokument NIK może stanowić podstawę do dalszej debaty i kolejnych analiz, ale nadszedł już czas na podjęcie właściwych decyzji w postaci dobrych regulacji. Dlatego cieszę się z obietnic złożonych przez wiceministra Tomasza Żuchowskiego, że już na tym etapie prac nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, z którym także wiąże duże nadzieję, wiele postulatów zostało uwzględnionych. Chciałbym, żeby rzeczywiście tak było.

Z zadowoleniem przyjmuję deklaracje przewodniczących obu komisji, iż w nieodległej przyszłości odbędziemy debatę na ten temat, choć wierzę, że takich posiedzeń potrzeba będzie znacznie więcej. Przecież na jednym posiedzeniu nie uda nam się zakończyć prac nad wspomnianym kodeksem. Wszyscy odczuwamy potrzebę naprawienia sytuacji. Chciałbym przytoczyć w tym miejscu słowa wypowiedziane przez francuskiego filozofa nauki Henriego Poincarego, który stwierdził, że: „Zebrane informacje są na tyle nauką, na ile zebrane materiały na budowę domu są tym domem".

Uważam, że przygotowana przez NIK informacja jest dobra i cieszę się, że się pojawiła. Chciałbym za nią podziękować prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, ale trzeba wyraźnie powiedzieć, że z dzisiejszej prezentacji jeszcze nic nie wynika i powinniśmy teraz te zebrane w trakcie kontroli informacje dobrze wykorzystać.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Ostatni na liście do zabranie głosu jest pan Marek Wójcik, reprezentujący Związek Miast Polskich. Oddaję mu głos.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich do spraw legislacji Marek Wójcik:

Reprezentuję Związek Miast Polskich. Zapewne nie zaskoczę państwa tym, że stanę w obronie samorządów terytorialnych. Z dyskusji wynikałoby, że to właśnie samorządy są powodem kłopotów związanych z planowaniem przestrzennym. Stanowczo sprzeciwiam się takiej opinii. Chcę natomiast zabrać głos w kilku merytorycznych kwestiach, które mam nadzieję, zostaną uwzględnione w dalszych pracach porządkujących stan prawny.

Bardzo dziękuję NIK za przygotowanie omawianego na posiedzeniu komisji dokumentu oraz za dzisiejszą dyskusję. To bardzo ważne, że rozmawiamy o tak ważnym zagadnieniu, jakim jest planowanie przestrzenne. Chciałbym powiedzieć, że Związek bardzo dobrze współpracuje z resortem infrastruktury i budownictwa w zakresie prac związanych z przygotowaniem projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Pragnę za to bardzo podziękować panu wiceministrowi. Mam nadzieję, że końcowy efekt tych prac będzie satysfakcjonujący.

Jak słyszę opinie ubolewające nad tym, że jedynie 30% powierzchni kraju jest pokryte planami miejscowym, to zastanawiam się, czy to jest dobrze, czy źle. Można na to pytanie odpowiedzieć zarówno twierdząco, jak i przecząco. Przecież w innych krajach europejskich jest podobnie, a niektórzy nasi sąsiedzi mają jeszcze mniejszą od nas powierzchnię pokrytą planami i zupełnie dobrze gospodarują. Dlatego nie do końca podzielam zdanie tych, którzy twierdzą, że powinniśmy dążyć do sporządzenia miejscowych planów dla jak największej powierzchni kraju. Jednak zgadzam się z opinią, że dla części terenów, w tym przeznaczonych pod budowę obiektów użyteczności publicznej, powinny być przygotowane plany. Uważam to za rzecz oczywistą.

Poza przepisami dotyczącymi ściśle planowania przestrzennego są pewne regulacje, które w znakomity sposób utrudniają samorządom racjonalizację polityki przestrzennej. Podam trzy proste przykłady. Po pierwsze, jest to podatek od nieruchomości. Uprzejmie prosimy o uwzględnienie naszego postulatu strefowania tego podatku, zarówno na terenie gmin, jak i na terenie całego kraju. Chodzi o to, że dzisiaj mamy do czynienia z taką sytuacją, że niski podatek powoduje, że właściciele nieruchomości położonych w centrach miast nie mają ochoty ani inwestować, ani uwalniać tego majątku, a wręcz odwrotnie. Powoduje to, że miasta się rozlewają, a na nas, czyli samorządy, spadają ogromne koszty budowy i utrzymania infrastruktury, w tym m.in. komunikacyjnej, dotyczącej środowiska itp. Proszę zwrócić uwagę na kwestię opłat za parkingi. Dzisiaj w centrach miast są one praktycznie cały czas zajęte. W związku z tym prosimy o uwolnienie tych opłat za postój w centrach miast, zwłaszcza objętych opieką konserwatorską, w strefach A i B w uzdrowiskach. Dzięki temu można będzie skuteczniej przekonywać inwestorów do budowy podziemnych parkingów. Dzisiaj przy takich opłatach nikomu się to nie opłaca. Kończy się to tym, że mamy przestrzeń taką, a nie inną.

Bardzo chcę podziękować panu wiceministrowi, że resort przychylił się do tego, żeby w pracach nad nowelizacją przepisów dotyczących wieczystego użytkowania odstąpić od koncepcji uwłaszczenia osób korzystających z garaży tzw. blaszaków, które bardzo

często stoją w bardzo dobrych miejscach, zlokalizowanych w centrach miast. Przecież te obiekty mają charakter tymczasowy i objęcie ich uwłaszczeniem spowodowałoby, że zajmowana prze nie przestrzeń zostałaby zablokowana dla innych przedsięwzięć. Spowodowałoby to nieprawdopodobny chaos. Pragnęlibyśmy, żeby tego rodzaju niebezpieczne rozwiązanie nie znalazło się w przyszłych przepisach dotyczących instytucji wieczystego użytkowania, bo może to doprowadzić do zniszczenia przestrzeni.

Z zadowoleniem przyjęliśmy zapis w dokumencie NIK, że powinny się pojawić mechanizmy wspierające samorządy w aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rozumiem, że byłyby to środki, które by pomogły dokonywać takich aktualizacji. Bez takiego wsparcia z całą pewnością nie uda się tego zrobić.

Kończąc swoją wypowiedź, pragnę zapewnić, że samorządy deklarują pełną gotowość do współpracy przy wypracowaniu najbardziej przejrzystych rozwiązań. Specjalnie użyłem tutaj słowa „przejrzyste", ponieważ, jak państwo wiecie, mamy jako samorządy ogromne kłopoty z wdrażaniem obowiązującego prawa. Uważam, że samo tworzenie prawa nie jest w Polsce problemem, ale jego wdrażanie. Jeżeli przepisy nie są przejrzyste, to samorządy terytorialne mają poważne trudności z ich stosowaniem. Podawane były tutaj zresztą przykłady, które wykazują, że samorządy są, można powiedzieć, ostatnimi instytucjami, które już nie mają wyjścia. Muszą podejmować decyzje i je wykonywać, nawet wbrew ładowi przestrzennemu, bo tak jest skonstruowane prawo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Do dyskusji zgłosiła się jeszcze poseł Magdalena Błeńska. Mam propozycję, żeby potem wysłuchać tylko podsumowań dyskusji dokonanych przez wiceprezesa NIK i wiceministra MIiB, ponieważ na sali posiedzeń rozpocznie się zaraz dyskusja, którą posłowie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej są bardzo zainteresowani. Oddaję głos pani poseł.

Poseł Magdalena Błeńska (Republikanie):

Chciałabym odnieść się do wypowiedzi mojego przedmówcy dotyczącej parkingów w miastach. Mam świadomość, że jest to sprawa bardzo kontrowersyjna i sporna oraz wcale nie taka prosta, jak to zostało przedstawione przez przedstawiciela Związku Miast Polskich. Często garaże, tak jak radary ustawione tuż za znakami ograniczenia prędkości, służą do wyciągania pieniędzy od mieszkańców, w celu wzbogacenia budżetów samorządów. Jak już powiedziałam, jest to kwestia sporna i wymaga poważnej dyskusji. Inne przykłady tego typu działań pochodzą z Trójmiasta, gdzie nielegalne pobieranie opłat w soboty za parkowanie czy lokalizacja stref płatnego parkowania w miejscach absolutnie niekwalifikujących się do tego jest nagminnie praktykowane, pomimo sprzeciwu mieszkańców zmuszonych do ponoszenia wysokich kosztów postoju swoich pojazdów. Mało kto bierze jednak ich głosy pod uwagę.

Jeszcze raz proszę o wnikliwe przyjrzenie się temu problemowi, bo nie jest on wcale taki prosty, i wzięcie go pod uwagę w dalszych pracach.

Poseł Stanisław Żmijan (PO):

Chciałbym tylko zwrócić uwagę na sprawę zabudowy terenów zalewowych. W większości zgadzam się z opiniami przedmówców na ten temat. Proszę jednak zwrócić uwagę na to, że są też takie miejscowości, jak np. Terespol, które są w całości są położone na terenie zalewowym i nieźle się rozwijają. Proszę sobie wyobrazić, że kiedy byliśmy zobowiązani, zgodnie z prawem europejskim, do przygotowania map tego rodzaju terenów, to okazało się, że 90% Terespola było położone na obszarze zagrożonym powodzią. Czy wiecie, jakie były tego skutki? Natychmiast spadły ceny gruntów, a inwestorzy zaczęli się wycofywać. To nie były żarty. Jest więcej takich miast i trzeba mieć to na uwadze. Na szczęście w przypadku Terespola resorty dogadały się i udzieliły pomocy.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

W pierwszej kolejności odpowiem na pytania posła Grzegorza Wojciechowskiego. Informuję, że wszystkie nasze kontrole, zarówno planowe, jak i doraźne, były wykonywane w odpowiedzi na zgłoszenia i postulaty posłów oraz innych osób. Jest to tylko przypadek, że ich liczba jest zbieżna.

Uważam, że nasza informacja, wbrew opinii posła Ryszarda Wilczyńskiego, wnosi jednak coś nowego. W 2005 r., kiedy byłem w Komisji Infrastruktury, obok mnie siedział aktualny minister infrastruktury Andrzej Adamczyk i dyskutowaliśmy wtedy o zmianach w procesach planowania i budowania oraz w prawie budowlanym. Przyznaję, że od tej pory praktycznie nic się nie zmieniło. Nasz dokument to pokazuje. Można jednak na jego podstawie stwierdzić, że prawo, gdyby było przestrzegane, byłoby prawem dobrym, ale ono ustanawia wyjątki i dlatego jest tak źle, czego w raporcie nie ukrywamy. Trzeba jednak pamiętać, że mamy do czynienia z czynnikiem ludzkim, a więc najsłabszym ogniwem. Na sali widzę wielu samorządowców, z których sam się wywodzę, którzy dokładnie wiedzą, jak to wygląda w praktyce. Zresztą pan wiceprzewodniczący był wtedy także w tej Komisji.

Omawiany problem jest niezwykle trudny. Wszyscy wiemy, o co chodzi, i musimy go rozwiązać. W naszym dokumencie wskazujemy państwu najważniejsze sprawy i chcemy pomóc resortowi infrastruktury w zbudowaniu nowego systemu, który będzie w przyszłości obowiązywał.

Nawiązując do wypowiedzi posła Wojciecha Buczaka na temat miejscowych planów, pragnę wskazać, że ich sporządzanie jest zależne od samorządów. My wiemy, że w niektórych miejscach one zostały sporządzone, a w niektórych ich nie ma. Jak sami posłowie mówili w dyskusji, tylko od nas zależy, jak stosujemy obowiązujące prawo i czy też wykorzystujemy przepisy dotyczące sporządzania decyzji o warunkach zabudowy, tzw. WZ, czy zwracamy się do ministra infrastruktury i budownictwa o wydanie zezwolenia na budowę na terenie zalewowym.

Poseł Maria Zuba mówiła o zaniku kompetencji urbanistów. Architekt ma za zadanie zaprojektować obiekt m.in. pod względem konstrukcyjnym, wytrzymałości itp. Natomiast urbanista ma zaprojektować np. tereny zielone, układ dróg i wiele innych rzeczy. Niestety ten zawód został zdeprecjonowany, można powiedzieć, że zaniknął, i to jest problem.

Jeszcze raz powtórzę, że gdyby obowiązujące prawo, które ktoś kiedyś uchwalił, było stosowane, to byłoby bardzo dobrze.

Posłowi Stanisławowi Żmijanowi dziękuję za pozytywną opinię o omawianym dokumencie.

Odpowiadając mojemu koledze, z którym byłem w Związku Powiatów Polskich, a który później przeszedł do Związku Miast Polskich, a ja do NIK, pragnę wskazać, że my podjęliśmy się przeprowadzić kontrole i w ich wyniku przedstawiamy problemy do rozwiązania, takie jak np. kwestia planów miejscowych, sprawa wydawania decyzji WZ itp. NIK wcale nie domaga się, żeby plany zagospodarowania przestrzennego pokrywały obszar całego kraju, gdyż uważa, że jest to niemożliwe i niepotrzebne. Natomiast zdajemy sobie sprawę, że najważniejszym elementem systemu gospodarowania przestrzenią jest człowiek, który może zadecydować o łamaniu prawa. Wtedy nawet najlepsze plany nie pomogą. Była mowa o kompetencjach samorządu, ale trzeba pamiętać, że interesy rozwojowe gminy powodują, że każdy samorządowiec liczy na pieniądze z inwestycji i jest przekonany, że im będzie tych inwestycji więcej, tym będzie lepiej. Zresztą prawda jest taka, że znacznie lepiej żyje się w gminach, gdzie są inwestycje.

Podsekretarz stanu w MiiB Tomasz Żuchowski:

Postaram się krótko odpowiedzieć na pytania posłów. Informuję posła Grzegorza Wojciechowskiego, że w projekcie regulujemy materię dotyczącą uciążliwych ferm, wprowadzając gradację dotyczącą proporcjonalności i rozróżniania, co jest siedliskiem, a co jest działalnością gospodarczą, która powinna funkcjonować w innej formule.

Wprowadzamy wiele innych mechanizmów dotyczących planów miejscowych. Można będzie dokonywać nowych inwestycji i wyznaczać tereny urbanizacji wtedy, kiedy będzie plan miejscowy. Jeśli chodzi o tzw. domykanie istniejącej zabudowy, to będzie ono możliwe w zgodzie z planem inwestycyjnym Jeżeli teren jest przeznaczony pod zabudowę jednorodzinną, to nie można będzie na nim stawiać bloków. Wprowadzamy obszary zintegrowanego gospodarowania. Chodzi tu o wyznaczenie dużych terenów, na które samorząd nie ma pomysłu, które czekają na inwestorów. Będą obowiązywały tzw. umowy

urbanistyczne, które dotyczą relacji między inwestorem a gminą i oparte są na transparentnym systemie finansowania.

Myślę, że pozostałe recepty na uzdrowienie systemu przedstawimy w trakcie lipcowej prezentacji projektu Kodeksu na wspólnym posiedzeniu komisji.

Żeby nie przedłużać wypowiedzi, chciałbym wskazać tylko na dwa problemy. Pierwszy z nich, kluczowy, dotyczy niespójności planów w kontekście terenów przeznaczonych pod inwestycje. Chodzi przykładowo o to, że obecnie istniejące tereny rolne lub leśne przeznaczane są w planie pod zabudowę. Jednak w ewidencji gruntów pozostają one nadal jako grunty rolne i leśne.

Drugi problem dotyczy budynków. Nie jest tak jak w innych krajach, że zmiany dokonane w ewidencji przekładają się na wysokość płaconych podatków. Obecnie obowiązujący u nas system może być przedmiotem spekulacji. Dopiero jak wybuduję drogę, to uznam ten teren za inwestycyjny, a do tej pory będę go uważał za rolny. Ponadto jeżeli będę chciał się pobudować na gruncie oznaczonym w planie jako rolny, to wystąpię o wydanie decyzji o wyłączenie z produkcji rolnej i leśnej tylko gruntu w granicach obrysu budynku. Będę wtedy twierdził, że to, co jest za oknem mojego domu lub magazynu, jest lasem lub polem, na którym będę siał zboże. W innych krajach, jeżeli dysponujesz terenem pod inwestycje, to po pewnym czasie zapłacisz podatek taki, jakbyś tam już zainwestował. Jest to problem do przemyślenia. Pokażemy, jak to widzimy horyzontalnie.

Kwestia wydanych decyzji WZ nie jest prawem nabytym, nie stanowi własności, która może ulec zawłaszczeniu. Resort będzie proponował, żeby traciły one ważność, obecnie postulujemy, żeby następowało to po dwóch latach. Proszę zwrócić uwagę, że teraz mogę, nie posiadając żadnego tytułu prawnego, w każdym mieście Polski, wystąpić o wydanie decyzji WZ na dowolną inwestycję – decyzję, którą gmina jest zobowiązana wydać. W tej sytuacji mogę mieć w szufladzie nawet 150 takich decyzji, od budynku gospodarczego po Pałac Kultury i Nauki, i czekać na właściwy moment wyjęcia jej z szuflady, aby osiągnąć korzyści finansowe.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Zgadzam się z propozycjami w sprawie decyzji WZ, ale w chwili obecnej stan prawny jest nieco inny. Można doprowadzić gminę do bankructwa w taki sposób, że wydaje się kilkanaście wspomnianych decyzji, a potem dokonuje się zmiany planu i występuje o odszkodowania, które mogą rozłożyć budżet każdego samorządu. Cieszę się, że ten problem został podjęty, bo jest on niezwykle trudny, ponieważ związany z ponoszeniem ogromnych kosztów. Przecież spekulacji w Polsce nie brakuje.

Podsekretarz stanu w MIiB Tomasz Żuchowski:

W związku z wypowiedzią posła Żmijana chciałbym dodać tylko jedną, istotną rzecz. Jeżeli mówimy o sprawnym działaniu systemu, to mapy powodziowe muszą być zaktualizowane przez właściwą instytucję. Jeśli jakiś teren ma status obszaru zagrożonego powodzią, to coś znaczy – i musimy bronić tego ze wszech sił. Nie możemy udawać, że to jest tylko zapisane na papierze, bo w ten sposób tworzymy wyłom w systemie, który w konsekwencji całkowicie przestanie działać.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Muszę zakończyć bardzo gorącą dyskusję, która udowodniła, że nasze spotkanie miało sens. Chciałbym podziękować NIK za bardzo dobrze przygotowany dokument, który stanowi ważną diagnozę, będącą punktem wyjścia do naszych dalszych prac. Dziękuję też panu wiceministrowi za złożone deklaracje i zapewniam, że już na początku lipca znowu podejmiemy ten temat. Na pewno nie jest to nasze ostatnie spotkanie i czuję, że w omawianej sprawie będziemy się jeszcze wielokrotnie spotykali, zwłaszcza w trakcie prac nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego i nowelizacją wielu powiązanych z nim ustaw. Czeka nas bardzo dużo pracy.

Dziękuję wszystkim gościom za przybycie i zamykam posiedzenie Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.